PL 1565/2021-CR

– EDUCACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00300-2026-2031-CD RU
22382-CD ACTUALIZADA
17 SEPTIEMBRE 2026 12:20 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
15 MAYO 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 17:43 DM

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

OFICIO Nº 097 **-2024 –PR** Lima, 15 de mayo de 2024

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional del VRAEM. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa de Ley presenta la siguiente fórmula legal:

> *"**Artículo único. Declaración de interés nacional***
> *Se declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional del VRAEM, ubicada en el distrito de Pichari, provincia de La Convención del departamento de Cusco, en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro.*
>
> ***DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL***
>
> ***ÚNICA. Acciones para la implementación***
> *En el marco de la declaración de interés nacional establecida en el artículo único, y en caso de ejecutarse el objeto de dicha declaración, el Ministerio de Educación, de conformidad con sus atribuciones y competencias, adoptará las acciones de implementación y funcionamiento de la referida universidad nacional, en coordinación con los gobiernos regionales de Cusco, Apurímac, Junín, Ayacucho y Huancavelica, con la Municipalidad Distrital de Pichari y con la Municipalidad Provincial de La Convenció".*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

Sobre la creación de universidades y los requisitos de la Ley N° 30220, Ley Universitaria

De la revisión de la propuesta, se estima que esta persigue una eventual finalidad de crear e implementar una nueva universidad en el departamento de Cusco, para lo cual, como primer paso, está pretendiendo la declaración de necesidad pública e interés nacional.

En ese sentido, en el marco del artículo 26 de la Ley Universitaria, la creación de universidades públicas requerirá de una ley, mientras que, las privadas se constituyen por iniciativa de sus promotores. Asimismo, los proyectos de Ley de creación de universidades públicas deben contar con opinión técnica favorable del Ministerio de Educación (Minedu) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad.

En concordancia con lo antes indicado, el artículo 27 de la Ley Universitaria, establece

1 Sobre la base del Informe N° 00552-2024-MINEDU/SG-OGAJ e Informe N° 0013-2024-EF/46.01.

que los instrumentos de planeamiento para la creación de una institución universitaria deberán contener los siguientes requisitos básicos: i) Garantizar la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación superior; ii) Vincular la oferta educativa propuesta a la demanda laboral; y, iii) Demostrar disponibilidad de recursos humanos y económicos, para el inicio y sostenibilidad de las actividades proyectadas, que les sean exigibles de acuerdo con su naturaleza.

De esta manera, con la finalidad de verificar que las nuevas universidades cumplan con los requisitos antes indicados y que el acceso a la educación superior universitaria se realice de forma pertinente y garantizando condiciones básicas de calidad, el 16 de junio de 2022 se publicó en el diario oficial "El Peruano" la Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU, que aprobó los "Lineamientos para la emisión de opinión técnica del Ministerio de Educación sobre solicitudes y proyecto de creación de universidades públicas"[2].

Cabe precisar que, la norma aborda la problemática de la oferta educativa con tres (03) mecanismos enfocados en el incremento de esta, conforme al siguiente detalle: i) mecanismos de optimización y ampliación de vacantes en programas de estudio existentes en el área de influencia; ii) mecanismos de creación de nuevos programas y filiales en las universidades existentes en el área de influencia; y iii) mecanismos de creación de nuevas universidades públicas.

De este modo, este último mecanismo es de carácter excepcional y su aplicación se recomienda en última instancia, luego de agotar los mecanismos anteriores, considerando que, la creación de una nueva universidad, requiere de un mercado laboral que garantice tanto la culminación del proceso formativo, así como las posibilidades de inserción laboral requerida por los estudiantes de los programas de estudio que se propongan.

Por lo expuesto, debemos señalar que se debe observar la Autógrafa de Ley, toda vez que, no se cumplirían los requisitos establecidos en los artículos 26 y 27 de la Ley Universitaria. De igual manera, no se ha previsto la aplicación de los demás mecanismos para el incremento de la oferta educativa superior establecidos en la Resolución Viceministerial N° 075-2022-MINEDU, habiéndose recurrido a la creación de una universidad pública sin previa evaluación de pertinencia.

Sobre las alternativas formativas y creación de universidades en el marco de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva

Al respecto, el sector es consciente de las diversas condiciones, entre ellas, la socioeconómica y territorial, que tienden a influir en el acceso a la Educación Superior y Técnico-Productiva. Por tal motivo, con la aprobación de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP), mediante el Decreto Supremo N° 012-2020-MINEDU, se brinda una estrategia de largo plazo de inclusión educativa con equidad y calidad, la cual impulsa diversas trayectorias educativas que permitan la formación de profesionales, no únicamente en la educación universitaria, sino revalorizando las distintas alternativas formativas.

Cabe señalar que, en el marco de la PNESTP se identificó que el 66% de la matrícula está concentrada a nivel de universidades, en comparación con la matrícula total, que incluye, a los institutos tecnológicos, escuelas e institutos pedagógicos, escuelas

2 Esta norma resulta aplicable en la evaluación que realiza el Minedu respecto de los proyectos de Ley o solicitudes de creación de universidad pública, formuladas por cualquier persona natural o jurídica, de derecho público o privado, organización de la sociedad civil o entidad de la Administración Pública.

superiores de formación artística y centros de formación técnico-productiva. En adición a ello, de acuerdo con la Encuesta de Demanda Ocupacional 2023, la demanda laboral de profesionales universitarios es de 17%, frente al 23.3% de demanda de perfiles de nivel técnico y profesional técnico.

Este último punto es fundamental para sustentar que el incremento de la oferta en la educación superior no debe limitarse exclusivamente al nivel universitario; sino que, este incremento debe responder también a las otras alternativas formativas de la educación superior, tales como institutos tecnológicos, escuelas e institutos pedagógicos, escuelas superiores de formación artística y centros de formación técnico-productiva.

En consecuencia, cada una de las distintas alternativas formativas promovidas por la PNESTP (universitaria, tecnológica, pedagógica, artística y técnico-productiva) puede garantizar el acceso a una educación equitativa y de calidad.

Por otro lado, en el caso materia de análisis, el funcionamiento de una nueva universidad puede generar impacto en el acceso a la educación superior universitaria, toda vez que la nueva oferta debe de garantizar condiciones de calidad y ser pertinente, considerando las necesidades del país.

De esta manera, de acuerdo con la PNESTP, la oferta educativa y los programas de estudio no se alinean con la demanda del sector productivo, cultural y social, existiendo una brecha entre las competencias que poseen los trabajadores y aquellas que son requeridas por el mercado laboral, pudiendo ello generar desempleo o subempleo. En ese sentido, es necesario que la ampliación de la oferta, mediante sus diversos mecanismos, en este caso la creación una nueva universidad, considere la demanda laboral, así como los recursos para garantizar condiciones de calidad adecuadas en la formación de sus estudiantes.

Por este motivo, el Objetivo Prioritario 1 (OP1) de la PNESTP se enfoca en incrementar el acceso equitativo de la población a la educación superior y técnico-productiva, y para ello, el Lineamiento 4 (L4) de dicho OP1, busca establecer mecanismos para la optimización y ampliación de la oferta educativa pública en la educación superior y técnico-productiva, con el objetivo de "(...) *contar con una estrategia para la ampliación de la oferta pública a nivel nacional,* ***bajo criterios de calidad y pertinencia****, de acuerdo al ámbito de acción de las instituciones de la ESTP".*

De este modo, considerando que el Minedu prevé que la ampliación y creación de nueva oferta pública responda a las necesidades de la población, sin que esto implique necesariamente, crear una universidad pública como parte de las estrategias para abordar esta problemática, es estima que la Autógrafa de Ley se debe observar.

Sobre la creación de la Universidad Nacional del VRAEM

3. Es importante señalar que, en caso se requiera de inversiones para la construcción de la Universidad Nacional del VRAEM se deberán aplicar los aspectos técnicos normativos regulados por el Sistema Nacional de Programación Multianual y de Gestión de Inversiones - SNPMGI, el cual establece que corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, determinar sus brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, definir sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, formular y evaluar sus inversiones, decidir su ejecución

en base a los estudios de preinversión o fichas técnicas, así como la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados.

Asimismo, cabe indicar de manera informativa, que durante la vigencia del derogado Sistema Nacional de Inversión Pública[3], no se registró en el aplicativo informático del Banco de Proyectos ningún proyecto de inversión vinculado a la Autógrafa de Ley. Asimismo, en el Banco de Inversiones[4] del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, tampoco se registró ninguna inversión vinculada a la Autógrafa de Ley.

Sobre el mandato de disponer que se adopten acciones de implementación para la Universidad Nacional del VRAEM

4. El artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en concordancia con el artículo 119 de la Constitución Política del Perú señala que los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Asimismo, los artículos 191 y 194 de la Constitución Política, establecen que los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. De igual manera, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus funciones previstas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, son los responsables de promover la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral sostenible de su circunscripción, conforme a sus respectivos planes concertados en armonía con las políticas y planes nacionales.

   En esa misma línea, según la normativa del SNPMGI, en la **fase de Programación Multianual de Inversiones** del Ciclo de Inversión, corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas e indicadores, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica[5].

   Asimismo, sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución.

   Luego de ello, en la **fase de Formulación y Evaluación**, para el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, como requisito previo a la fase de Ejecución. Después de contar con la declaración de viabilidad en el caso de los proyectos de inversión y de la aprobación, en el caso de las Inversiones de Optimización, de Ampliación marginal, de Reposición y de Rehabilitación (IOARR), las inversiones ingresan a la **fase de Ejecución**, que comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones.

---

3 Vigente hasta el 23 de febrero de 2017.
4 De acceso público a través de los siguientes enlaces:
a) Banco de Inversiones https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/consultapublica/consultainversiones
b) Sistema de Seguimiento de Inversiones https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/ssi/Index.
5 De conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo N° 1252 y modificatorias.

En ese sentido, una vez culminada la ejecución física de las inversiones y habiéndose efectuado la recepción de los activos de acuerdo a la normativa de la materia, la Unidad Ejecutora de Inversiones realiza la entrega física de las mismas a la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios en la fase de Funcionamiento.

Dicha **fase de Funcionamiento** comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. En esta fase las inversiones pueden ser objeto de evaluaciones ex post, así como la rendición de cuentas. La operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de las inversiones, así como la provisión de los servicios implementados con dichas inversiones, con base en las estimaciones realizadas en la fase de Formulación y Evaluación, se encuentra a cargo de la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios. En ese sentido, es competencia de las entidades titulares determinar las acciones para el Funcionamiento de los activos generados con la inversión.

De este modo, la ejecución de intervenciones en el marco de las normas de inversión pública, deben obedecer al resultado del análisis de los estudios de preinversión o fichas técnicas u otros estudios correspondientes para lograr los objetivos de cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios.

Por tanto, es competencia de cada Sector, Gobierno Regional y Gobierno Local determinar sus brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, definir sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, formular y evaluar sus inversiones, ejecutar dichas inversiones en base a los estudios de preinversión o fichas técnicas, así como efectuar la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados, por lo que establecer por mandato de una Ley de naturaleza declarativa; la adopción de acciones para la implementación de la Universidad Nacional del VRAEM que implicarían inversiones, no resulta ser consistente con la estructura técnico-normativa del SNPMGI.

En ese entendido, al proponer por mandato de una ley de naturaleza declarativa, la implementación de inversiones, **se estaría vulnerando los procesos de la fase de Programación Multianual de Inversiones donde las entidades de los tres niveles de gobiernos, a través de la identificación de las brechas de infraestructura y acceso a servicios y de los criterios de priorización, determinan una cartera de inversiones prioritarias.**

Sobre las normas declarativas

5. De otro lado, considerando que, la Autógrafa de Ley contiene una propuesta declarativa, resulta necesario señalar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[6], acerca de los efectos de las normas de declaración de necesidad pública e interés nacional, precisó que "*la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos*".

6 Informe Legal Nº 036-2013-JUS/DNAJ —10 de abril de 2013— Informe Legal sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas "declaraciones de necesidad pública e interés nacional". Disponible en el siguiente enlace: https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/BOLET%C3%8DN-2-2013-DGDOJ-MINJUS.pdf. Revisado el 29 de abril de 2024.

Por los motivos expuestos, se formula observación a la Autógrafa de Ley, debido a que las declaraciones de necesidad pública e interés nacional para el desarrollo de inversiones de las entidades públicas del Sector, Gobierno Regional y Gobierno Local, aunque puedan ser consideradas como medidas meramente declarativas, **no resulta consistente con la estructura técnico-normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, la cual tiene por finalidad que el Estado, en sus tres niveles de Gobierno realice una programación multianual de sus inversiones consistente con los objetivos de la planificación estratégica y con la programación de su presupuesto, en el marco de un manejo sostenible de las finanzas públicas.**

Sobre el análisis presupuestal a la Autógrafa de Ley

6. Desde el punto de vista estrictamente presupuestario, formula observación a la referida Autógrafa de Ley, toda vez que, dicha disposición genera la responsabilidad sobre las citadas entidades de financiar los gastos necesarios relativos a su implementación y funcionamiento de la Universidad Nacional del VRAEM (lo que podría implicar el desarrollo de estudios, ejecución de obra, entre otros), así como los gastos para su posterior operación (contratación de personal, de servicios, adquisición de materiales, entre otros) y mantenimiento; lo que vulnera la facultad de los Titulares de conducir el presupuesto institucional de las entidades involucradas, así como de priorizar el gasto en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales establecidos en el Plan Estratégico Institucional, las Leyes Anuales de Presupuesto y la normatividad vigente, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440.

   De otro lado, además, se debe precisar que en el Análisis Costo – Beneficio del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° **1565/2021-CR**, que dio origen a la emisión de la referida Autógrafa de Ley, no presenta un análisis de los costos en términos cuantitativos y cualitativos, y de los beneficios en términos cuantitativos, derivado de las acciones necesarias para la creación, construcción, implementación y mantenimiento de la nueva Universidad Pública; ni la evaluación que demuestre la disponibilidad de créditos presupuestarios para la realización de las acciones antes citadas dentro del Presupuesto Institucional aprobado para el Año Fiscal 2024 (lo que incluye elaboración de estudios, ejecución de obra, contratación de personal, de servicios, adquisición de materiales, entre otros para su operación, mantenimiento, etc), de manera que se demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

   En tal sentido, conforme a lo indicado en la opinión precedente, la presente Autógrafa de Ley no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 27 de la Ley N° 31954, Ley de Equilibrio

---

7 *"**Artículo 2. Estabilidad presupuestaria***
(...)
2.2 Durante el año fiscal 2024, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:
(...)
3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.
4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."

Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Asimismo, de implementarse la propuesta normativa, se contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78[8] de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 29 del Decreto Legislativo N° 1440, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024 aprobado por la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es una iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: *"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)"*.

Finalmente, lo planteado en la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, al disponer acciones a cargo de las entidades públicas, se opone a lo establecido en el numeral 7.310 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria que realiza, con cargo a su presupuesto institucional, lo que implica la facultad que tiene dicho Titular para priorizar sus gastos, de acuerdo al.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

---

*8 "**Artículo 78.-** [...]*
El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.
[...]"
*9 "**Artículo 2. Principios***
[...]
1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente."
*10 "**Artículo 7. Titular de la Entidad***
(...)
7.3 El Titular de la Entidad es responsable de:
1. Efectuar la gestión presupuestaria (...)
2. Conducir la gestión presupuestaria hacia el logro de las metas de productos y resultados priorizados (...).
3. Determinar las prioridades de gasto de la Entidad en el marco de sus objetivos estratégicos institucionales que conforman su Plan Estratégico Institucional (PEI), y sujetándose a la normatividad vigente."

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL VRAEM

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional del VRAEM, ubicada en el distrito de Pichari, provincia de La Convención del departamento de Cusco, en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Acciones para la implementación

En el marco de la declaración de interés nacional establecida en el artículo único, y en caso de ejecutarse el objeto de dicha declaración, el Ministerio de Educación, de conformidad con sus atribuciones y competencias, adoptará las acciones de implementación y funcionamiento de la referida universidad nacional, en coordinación con los gobiernos regionales de Cusco, Apurímac, Junín, Ayacucho y Huancavelica, con la Municipalidad Distrital de Pichari y con la Municipalidad Provincial de La Convención.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintidós días del mes de abril de dos mil veinticuatro.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA